

ПРАВА МЕНЬШИНСТВ: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Галина Митюрич

В пределах национальных границ каждого государства проживают группы лиц, характеризующиеся этническими, языковыми или религиозными особенностями, отличающими их от большинства населения. Сохранение самобытности каждой группы и поддержание гармоничных отношений между самими меньшинствами и между меньшинствами и большинством населения имеют крайне важное значение для развития этнического и культурного многообразия, поэтому государства стремятся совместить высшие ценности равенства, недискриминации и политической независимости с уважением и охраной прав различных групп своих граждан.

Интерес к проблемам меньшинств, вызванный усилением этнической, расовой или религиозной напряженности во всем мире, угрожающей экономической, социальной и политической стабильности государств и их территориальной целостности, подтверждается и тем, что Парижская хартия для новой Европы, принятая Конференцией по безопасности и сотрудничеству в Европе в ноябре 1990 г., включила права национальных меньшинств в число восьми приоритетов на будущее [7]. Вышеизложенное свидетельствует о том, что правовая защита национальных меньшинств с обеспечением их мирного сосуществования стала насущной проблемой мирового сообщества, от разрешения которой может зависеть не только политическая ситуация в отдельном государстве, но и ход исторического развития современного мира.

Институт защиты прав национальных меньшинств оформился достаточно давно, в связи с чем в работах различных авторов (А. Х. Абашидзе, И. П. Блищенко [1; 2], Т. Л. Евменова [4], С. А. Захаркевич, В. И. Медяник [5], А. Г. Осипов [6], Э. Ремакль [7], М. Д. Смыслов [8]) проводится достаточно глубокое исследование правового регулирования статуса меньшинств, включая коллективные и «особые» права и право на самоопределение, а также отдельные аспекты данной проблематики. В литературе неоднократно подчеркивалось, что наделение национальных меньшинств тем же объемом прав, что и лиц, составляющих большинство, не ведет автоматически к фактическому равенству их правового положения, хотя и является необходимой его предпосылкой. В современном мире используются разнообразные методы обеспечения и защиты прав национальных меньшинств: это и их международно-правовое регулирование, носящее или глобальный, или региональный характер, и регулирование в масштабах государства и, наконец, регулирование в пределах части государства, или локальное регулирование [3, с. 84].

Каждый из этих методов имеет своих сторонников и противников, поэтому в литературе встречаются как предложения установить международные стандарты и требовать от каждого государства их выполнения, так и утверждения, что регулирование прав национальных меньшинств является делом только той страны, на территории которой они проживают, и должно осуществляться исключительно на основе внутреннего права государства. Обе точки зрения достаточно обоснованны, поскольку, с одной стороны, своеобразие политической жизни каждого государства не позволяет выработать общую для всех универсальную систему правил, а с другой стороны, права меньшинств, безусловно, относятся к числу основных прав человека и, следовательно, должны защищаться на международном уровне.

К настоящему времени принят целый ряд международно-правовых документов, определяющих основные параметры правового положения национальных меньшинств, который и необходимо использовать как базис при развитии внутреннего законодательства. Общие подходы, безусловно, являются основополагающими, однако не могут привести к решению конкретных проблем, поэтому до сих пор определяющим является законодательство отдельных стран, а точнее — практика правоприменения: даже самые лучшие юридические средства не эффективны, если их реализация затруднена.

Несмотря на длительную историю, принято считать, что основы современного международно-правового регулирования прав национальных меньшинств, равно как и прав и свобод человека и гражданина вообще, заложены в Уставе Организации Объединенных Наций, хотя особые права национальных меньшинств в нем еще не упоминаются. К универсальным международным документам также относятся Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., благодаря принятию которых был сделан акцент на обязанности государства защищать права национальных меньшинств. Определяющую роль в правовом положении национальных меньшинств сыграли такие документы, как Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Декларация о расе и расовых предрассудках 1978 г., Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 г., Декларация о праве на развитие 1986 г.,

Автор:

Митюрич Галина Юрьевна — аспирант кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Мурашко Людмила Олеговна — кандидат юридических наук, помощник Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь

Шавцова Алла Васильевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета

Конвенция о правах ребенка 1989 г., Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г., Венская декларация и Программа действий 1993 г. Из числа международных правовых актов регионального характера необходимо обратить внимание на европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств — участников СБСЕ 1989 г., Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., Парижскую хартию для новой Европы 1990 г., Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств 1992 г., Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств 1995 г., Американскую конвенцию о правах человека 1969 г., Африканскую хартию прав человека и народов 1981 г., Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и свободах человека 1995 г.

Вышеизложенное свидетельствует о сложившемся международно-правовом институте прав и свобод национальных меньшинств. Принятые международные документы создают прочную основу защиты прав национальных меньшинств и ставят вне международного закона государства, государственные органы, общественные организации и лиц, их нарушающих.

Все многообразие прав человека применительно к меньшинствам может быть условно разделено на две группы: к первой относятся права, которые могут быть защищены в рамках общего режима защиты прав человека, ко второй — права, реализация которых возможна только при наличии для их защиты особых гарантий, — права, обеспечивающие этническую, культурную, религиозную и языковую отличность меньшинства, тем самым сохраняющие его самобытность. Только в рамках синтеза индивидуального и коллективного подходов (защита прав меньшинств как особой группы) могут быть эффективно реализованы права как лиц, принадлежащих к меньшинствам, так и меньшинств в целом, представляющих группы населения со своеобразными качественными характеристиками.

В основу эффективного решения проблемы защиты национальных меньшинств положены принципы равенства и недискриминации, обеспечиваемые дополнительными юридическими гарантиями. Необходимо отметить, что основной целью национальной политики любого государства является достижение действительного равенства своих граждан. Равноправие не следует смешивать ни с социальным равенством, ни с запретом произвола в отношении определенной этнической группы. В контексте статуса национальных меньшинств равноправие — это приближение условий жизни меньшинства к условиям жизни основного населения и равенство прав, свобод и обязанностей этих общностей с этническим большинством населения — использование родного языка, традиций, религий, развитие национальных школ. Таким образом, действительное равенство достигается только тогда, когда меньшинство имеет специальные права, содержащие гарантии против ассимиляции [11, р. 42].

Недискриминация представляет собой защиту от любых попыток ущемления прав меньшинств в политической, социальной, экономической и культурной сферах. Запрещение дискриминации охватывает, в частности, дискриминацию по признаку расы, языка, религии, национального или социального происхождения, рождения или иного обстоятельства и основано на принципе формального равенства: человек, признанный субъектом права, становится в формально равное положение с другими людьми, хотя в реальной жизни они фактически не равны.

Реализация вышеизложенных принципов сама по себе не способна обеспечить защиту интересов национальных меньшинств на должном уровне: процесс обретения меньшинствами статуса, который большинством рассматривается как естественный, может начаться только тогда, когда будут реализованы специальные гарантии, заключающиеся в предоставлении особых прав, обеспечивающих существование и развитие их этнического своеобразия, сближение условий жизни национального меньшинства с условиями жизни основной национальной группы населения.

Необходимо отметить, что понятие особых прав, т. е. прав, которыми пользуются лица, относящиеся к определенным формальным категориям, как составного элемента прав человека достаточно распространено в современной юридической литературе. Особые права нужно рассматривать не как преимущественные права, ставящие эти сообщества и лиц, принадлежащих к ним, в привилегированное положение по отношению к остальному населению, а как требования обеспечения меньшинствам необходимых средств для сохранения их особенностей и традиций, как защита недоминантных групп, которые нуждаются в особом статусе для сохранения своих отличительных характеристик, как позитивная деятельность, включающая определенные социальные программы, такие как школы с преподаванием на родном языке недоминантной группы [5, с. 98].

Особые права национальных меньшинств, предусмотренные международными договорами, достаточно обширны и разнообразны, поэтому в литературе предпринимаются попытки их классификации на права индивидуальные и коллективные. Определение понятия «коллективные права» достаточно неоднозначно и допускает различные варианты трактовки: индивидуальные права, реализуемые в коллективе, совместно с другими людьми (так называемое коллективное измерение индивидуальных прав); общие права человека и гражданина применительно к членам определенной группы; специальные права, которыми обладают индивиды, относящиеся к определенной категории (так называемые специальные права); правомочия коллективного субъекта права — организации; права условной или статистической группы как таковой [6]. Некоторые авторы определяют как коллективные те права, которые могут быть нарушены исключительно в отношении «сообщества в целом» [8, с. 106].

Вместе с тем, индивидуальные и коллективные права национальных меньшинств не являются взаимоисключающими понятиями и только совместно обеспечивают защиту интересов нацио-

нальных меньшинств в полном объеме, так как коллективные права представляют собой совокупность прав человека, которые могут быть реализованы им только в сообществе с другими принадлежащими к тому же национальному меньшинству людьми. В политическом контексте их можно интерпретировать как защита «прав индивида» и «прав группы». В связи с этим достаточно обоснованным является мнение, что права меньшинств могут быть осуществлены в основном через обеспечение прав групп [2, с. 124], которые, к сожалению, далеко не всегда признаются в мировой практике: упоминания о них нет в конституциях США, Германии, Швейцарии.

Согласно вышеперечисленным международным документам, основополагающее значение имеет право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность. Оно включает в себя, в первую очередь, право на самоидентификацию — отождествление или отказ от отождествления с соответствующим этническим меньшинством без каких-либо отрицательных последствий для идентификатора, а его логическим продолжением является норма, запрещающая насильственную ассимиляцию. Реализация этого права предусматривается посредством таких конкретных прав, как право на изучение своего родного языка или обучения на этом языке, употребление своей фамилии и имени в транскрипции родного языка, беспрепятственное использование языков меньшинств в частной и общественной жизни и, насколько это возможно, в отношениях между лицами, к ним принадлежащими, и административными органами, создание собственных частных учебных заведений для целей образования и профессиональной подготовки, получение и обмен информацией на языке меньшинств без вмешательства государства и независимо от границ, а также учреждение и использование собственных средств массовой информации. Безусловно, все эти права принадлежат конкретному гражданину, однако их реализация возможна только при условии, что существует группа лиц, с которой гражданин может себя отождествлять по какому-либо одному или нескольким признакам. Поэтому право на самобытность принято относить к коллективным правам.

Важное место среди коллективных прав национальных меньшинств занимают политические права: право меньшинств на существование как группы и, как следствие, законодательное признание национальных меньшинств и установление их признаков, право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование и т. д. Особые права в этой сфере призваны обеспечить значительно большую роль меньшинств в государственных делах, чем та, которая им традиционно отводилась, исходя из их удельного веса в общей численности населения страны. В целях реализации политических прав на государство возлагается обязанность получать согласие или, как минимум, консультироваться с меньшинствами по вопросам, которые затрагивают их интересы, гарантировать меньшинствам представительство в законодательных и других органах, включая меж-

правительственные, назначать официальных лиц, делегированных национальными меньшинствами, на особые посты либо на фиксированное количество постов в целях отражения интересов меньшинств в национальной политике, а также принимать все необходимые меры для обеспечения интересов национальных меньшинств.

К индивидуальным правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, можно отнести право на свободные и мирные трансграничные контакты с гражданами других стран, с которыми их связывает общая этническая принадлежность или общее культурное наследие; право участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни; право пользоваться достижениями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды. В дополнение к этим правам существует ряд других важных гарантий, распространяющихся на представителей меньшинств, к числу которых относится право на признание правосубъектности, равенство в судах, равенство перед законом и равная защита закона.

Права человека в современном международном праве рассматриваются как приоритетные, однако право не смогло бы выполнить свое социальное предназначение, если бы узаконенная им свобода действий не была ограничена никакими рамками. Поэтому международные документы не только предоставляют национальным меньшинствам значительный объем прав, но и налагают на них определенные обязанности. Любое лицо, принадлежащее к меньшинству, должно лояльно выполнять свои обязательства, связанные с его статусом гражданина государства, уважать всемирно признаваемые права человека и фундаментальные свободы и интересы большинства населения своего государства или других меньшинств. Национальные меньшинства обязаны соблюдать принцип территориальной целостности и политической независимости государства проживания. Кроме того, государство должно принять все необходимые меры к обеспечению того, чтобы в любом регионе, где те, кто принадлежат к меньшинству, составляют большинство населения, те, кто не принадлежат к меньшинству, не страдали от какой-либо дискриминации.

Рассматривая международные стандарты правового положения национальных меньшинств, нельзя не затронуть проблему, породившую многочисленные дискуссии: наделены ли национальные меньшинства правом на самоопределение. Самоопределение как феномен политики и права представляет собой сложную систему диалектически взаимосвязанных определений народом своего политического, экономического, социального, культурного статуса, статуса владельца, собственника природных ресурсов и богатства земли предков [4, с. 181]. Диапазон встречаемых в доктрине взглядов на эту проблему достаточно широк: от безусловного признания права меньшинств на самоопределение [1], признания их права на самоопределение и отделение которое в то же время носит спорный характер и непредсказуемо при реализации [12, р. 15–17], до отрицания, согласно международным документам, права меньшинства на самоопределение, включающее отделение [11, р. 48–49; 12].

Однако в практике ООН принято проводить различие между народом независимо от его численности и меньшинством, проживающим на территории государства, и в соответствии с международными документами самоопределение признается за народом, но не за меньшинством. Таким образом, на государство возлагается обязанность не по обеспечению самоопределения для меньшинств, а по сохранению их индивидуальности, т. е. при соблюдении равноправия всех национальностей в государстве международное право не поощряет стремление к отделению, влекущее нарушение целостности. В отношении национальных меньшинств в международном праве можно отметить появление нового принципа, связанного с правом меньшинств на внутреннее самоопределение и автономию, не ставящее под угрозу суверенитет государства [11, р. 473—474].

Правоприменительная практика обеспечила формирование двух основных подходов к решению проблемы урегулирования положения национальных меньшинств. Во-первых, это предоставление национально-культурной автономии, позволяющей оптимально обеспечить реализацию прав национальных меньшинств, особенно в сфере культуры и образования. Однако это не позволяет в полном объеме исключить проблему прав человека из политики, поэтому многие исследователи исходят из предположения, что подлинными гарантиями прав национальных меньшинств могут быть только гарантии политические, предусматривающие предоставление определенной территории и, соответственно, прав политической организации, представленной в виде местных органов государственной власти и управления, территориальных национально-культурных организаций, наделенных определенными политическими правами, например правом законодательной инициативы [3, с. 84—85]. Несмотря на некоторые трудности в реализации такого подхода, именно он позволяет сочетать сохранение территориальной целостности государства с максимальным обеспечением прав национальных меньшинств.

Принятые в последние годы международные правовые акты повлияли на расстановку акцентов при регламентации статуса населения, не принадлежащего к титульной нации. Основное внимание

уделяется не столько вопросам сохранения национально-культурной самобытности, которые достаточно хорошо разработаны в законодательстве и с большим или меньшим успехом реализуются на практике, сколько повышению роли этнических групп в выработке общенациональных решений и представительству их интересов на национальном уровне.

Вместе с тем, необходимо отметить, что международно-правовые документы содержат в основном так называемое «пассивное» («негативное») право, т. е. они не предусматривают четких обязательств государства предпринимать конкретные действия для осуществления прав национальных меньшинств, а реальная ситуация требует именно позитивных действий со стороны соответствующих государств. Целесообразно было бы принятие такого международного документа, который бы не только сформулировал основные права национальных меньшинств, но и уполномочил бы какой-либо международный орган определять, отвечают ли внутреннее законодательство и правоприменительная практика подписавших документ государств изложенным в нем требованиям.

Несмотря на определенность международно-правовых норм и, казалось бы, очевидную их обязательность для всех государств, стоящих на позициях признания принципов международного права, права национальных меньшинств и принадлежащих к ним лиц нельзя считать защищенными в полной мере. В международном праве возникает необходимость одновременного развития универсальных, региональных и внутрисубъектных механизмов защиты прав национальных меньшинств без противоречий между ними. Если существующая тенденция не изменится, то не исключено, что региональное сотрудничество в области прав человека будет преобладать над универсальным. При этом необходимо, чтобы такое сотрудничество охватило все регионы мира. Однако наиболее эффективное обеспечение реализации прав национальных меньшинств возможно только с принятием в развитие международных документов внутреннего законодательства, учитывающего существующую специфику сложившихся в государстве межнациональных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абашидзе, А. Х. Проблемы международно-правовой защиты меньшинств: дисс. ... д-ра юрид. наук в форме науч. докл., выполняющего также функции автореф. / 12.00.10 — международное право [Электронный ресурс] // Юрид. Россия: федеральный правовой портал. Режим доступа: <<http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=62076>>. Дата доступа: 21.05.2007.
2. Блищенко, И. П. Международная защита прав национальных меньшинств: учеб. пособие / И. П. Блищенко, А. Х. Абашидзе. М.: Изд-во РУДН, 1993.
3. Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии / Междунар. ассоциация по связям с соотечественниками за рубежом (Ассоциация «Родина»). М., 1993.
4. Евменова, Т. Л. О содержании понятия самоопределения народа как феномен политики и права // Юридическое, экономическое образование и наука на пороге нового тысячелетия: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 10-летию Бел. ин-та правоведения. 30 нояб. — 1 дек. 2000 г. / Бел. ин-т правоведения. Минск: БИП-С, 2001. С. 181—183.
5. Захаркевич, С. А. Национальные меньшинства и международное право / С. А. Захаркевич, В. И. Медяник // Гуманитар.-экон. вестник. 1996. № 3. С. 98—103.
6. Осипов, А. Г. Являются ли групповые права необходимым условием недискриминации и защиты меньшинств [Электронный ресурс] // Междунар. ин-т гуманитар.-полит. исследований. Режим доступа: <<http://www.igpi.ru/info/people/osipov/collrights.html>>. Дата доступа: 04.02.2007.
7. Ремакль, Э. Предупреждение конфликтов и права национальных меньшинств. Опыт СБСЕ [Электронный ресурс] // Vrije Universiteit Brussel. Режим доступа: <<http://poli.vub.ac.be/publi/etni-3/remacle.htm>>. Дата доступа: 04.02.2007.
8. Смыслов, М. Д. Международно-правовая защита меньшинств // Москов. журн. междунар. права. 1993. № 1. С. 99—112.

9. Черниченко, С. В. Право народов на самоопределение. Защита меньшинств в современном международном праве [Электронный ресурс] // Terra Legis. Проект фонда Аметистова. Режим доступа: <http://www.terralegis.org/terra/lek/lek_27.html>. Дата доступа: 21.05.2007.
10. Hannum, H. *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1990.
11. Modeen, T. *The International Protection of National Minorities in Europe*. Abo: Abo Akademi, 1969.
12. O'Brien, C. C. *What Rights Should Minorities Have? // Minorities: a Question of Human Rights*. Oxford: Pergamon Press, 1994. P. 15–20.

«Права меньшинств: некоторые теоретические аспекты» (Галина Митюрин)

В статье рассматриваются проблемные вопросы правового положения национальных меньшинств, возросший интерес к которым обусловлен межнациональной напряженностью в большинстве зарубежных стран, как высокоразвитых, так и развивающихся. Обосновывается необходимость реализации не только коллективных, но и индивидуальных прав национальных меньшинств, для чего анализируются разнообразные методы их обеспечения и защиты.

Приведены основополагающие международно-правовые документы универсального и регионального характера, являющиеся базисом современного регулирования статуса национальных меньшинств, основными принципами которого являются равенство и недискриминация. В свете исследуемых проблем особое внимание уделено «особым» правам, обеспечивающим сохранение национальной самобытности и культуры, а также содержанию права национальных меньшинств на самоопределение.

«The Rights of the Minorities: Some Theoretical Aspects» (Galina Mityurich)

The article considers problem issues of the legal status of national minorities. The interest for this has been caused by the aggravating tension in most foreign countries, both the developed and the developing ones. The paper gives reasons for the necessity to provide not only the collective rights but also the individual rights of national minorities, for which various methods of their provision and protection are analyzed.

The article cites the fundamental international legal documents of universal and regional character, that underlie modern regulation of the national minority status, the main principles of which are equality and non-discrimination. In this light particular attention is given to «special» rights which safeguard national identity and culture as well as to the content of the right of the minorities to self-determination.